

УДК 328.185

О. Новіков

## СВІТОВИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ

Проведено аналіз діяльності спеціалізованих антикорупційних органів у зарубіжних країнах та Україні. Окрему увагу звернено на позитивний досвід боротьби з корупцією саме через функції спеціалізованого антикорупційного органу. Проаналізовано функції, повноваження та завдання створюваного Національного антикорупційного бюро України у порівнянні з антикорупційними органами окремих країн. Визначено місце Національного антикорупційного бюро України в класифікації спеціалізованих антикорупційних інституцій у світі. Надано пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання діяльності Національного антикорупційного бюро України як спеціалізованого антикорупційного органу в системі органів державного управління.

**Ключові слова:** Національне антикорупційне бюро України, регіональний розвиток, державне управління, протидія корупції, зарубіжний досвід боротьби з корупцією.

Сучасний етап реформування державного управління в Україні відзначається посиленням процесів боротьби з корупцією, зокрема в частині вдосконалення нормативно-правового та інституційного забезпечення. Наприкінці 2014 р. Верховна Рада України прийняла пакет антикорупційних законів, якими передбачалося введення низки змін та новел до чинного антикорупційного законодавства. Одним із нововведень стало утворення Національного антикорупційного бюро України як спеціалізованого антикорупційного органу України. Ефективність діяльності НАБУ залежатиме від багатьох факторів. Очевидно, що автори Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України” вивчали досвід інших країн у боротьбі з корупцією, враховували недоліки і переваги різних моделей спеціалізованих антикорупційних інституцій, а також формували функції майбутнього антикорупційного органу відповідно до тих завдань та проблем, які постануть перед НАБУ. Вважаємо, що науковий підхід до процесів становлення, розвитку та вдосконалення спеціалізованого антикорупційного органу України є вкрай необхідний та перспективний. Тож пропонуємо розглянути зарубіжний досвід створення та діяльності антикорупційних органів в окремих державах з метою прогнозування ефективності роботи НАБУ та внесення відповідних коректив до нормативно-правового забезпечення його діяльності.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій на тему спеціалізованих антикорупційних інституцій вказує на те, що створення таких інституцій є одним із дієвих та поширених інструментів у протидії з корупцією. Важливо зазначити, що авторитетні міжнародні організації наголошують на застосуванні системного підходу до роботи спеціалізованих антикорупційних інституцій у протидії корупції, що виражається у заходах щодо запобігання та розслідування корупції, а також просвітницької роботи та координації антикорупційної діяльності. Над вивченням досвіду створення та функціонування антикорупційних агентств у різних країнах світу працюють вітчизняні та зарубіжні вчені,

зокрема: В. Д. Андріанов, Т. Вульф, Е. Гюрген, І. Коруля, Г. Куріс, М. Мельник, Є. Невмержицький, І. Ревак, С. Рогульський, С. Серьогін, І. Чемерис та інші. Однак, незважаючи на високу актуальність проблем протидії корупції в усьому світі, насамперед в Україні, тема адаптації та впровадження в Україні провідного зарубіжного досвіду щодо створення спеціалізованого антикорупційного органу розроблена недостатньо.

До не вирішеної раніше частини поставленої наукової проблеми боротьби з корупцією в державному управлінні належить недостатнє вивчення міжнародного досвіду, а також відсутність системного аналізу доцільності створення спеціалізованого антикорупційного органу (НАБУ) з певними повноваженнями з урахуванням світового досвіду діяльності таких інституцій.

Метою статті є проаналізувати зарубіжний досвід створення та діяльності спеціалізованих антикорупційних агентств, вивчити переваги і недоліки створення таких інституцій порівняно із реформуванням існуючих правоохоронних органів, а також проаналізувати можливий вплив НАБУ на стан корупції у державному управлінні регіональним розвитком України.

Сучасний етап розвитку державного управління регіональним розвитком України позначається нагальною потребою ефективних реформ у цій сфері. Одним із найбільш важливих каталізаторів соціального невдоволення державною політикою є високий ступінь корупції на регіональному та місцевому рівнях, що має певні причини та негативні наслідки. Одним із напрямків зменшення корумпованості у державному управлінні є реформування правового забезпечення державного управління взагалі та нормативного забезпечення протидії корупції у цій сфері зокрема. Актуальність таких реформ підтверджується рекомендаціями авторитетних міжнародних інституцій. Подолання високого рівня корупції є необхідною вимогою підвищення ефективності державного управління, залучення іноземних інвестицій та міжнародної фінансової допомоги, що необхідно для відновлення національної економіки.

Одним із напрямків протидії корупції у світовій практиці є створення спеціальних антикорупційних інституцій, діяльність яких спрямована на активну протидію та запобігання цьому негативному явищу. Як відомо, ст. 36 Конвенції ООН проти корупції передбачається зобов'язання держав-учасниць цієї конвенції забезпечити: 1) існування органу або осіб, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних засобів; 2) надання такому органу або особам необхідну самостійність для того, щоб вони могли ефективно виконувати свої функції без неналежного впливу; 3) достатню кваліфікацію та ресурси для співробітників такого органу [1]. Так само у ст. 20 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією 1999 р. (ратифіковано Законом України від 18.10.2006 р.) зазначено, що кожна сторона вживатиме таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення спеціалізації персоналу та органів на боротьбі із корупцією. Для того, щоб вони могли здійснювати свої функції ефективно та без будь-якого невинного тиску, вони повинні мати необхідну самостійність відповідно до основоположних принципів правової системи сторони. Сторони забезпечуватимуть персоналу таких органів підготовку та фінансові ресурси, достатні для виконання його завдань [2].

Як відомо, корупція – це складне явище, яке в Україні стало системним, а тому потребує адекватного комплексного підходу до його подолання. Відповідно, антикорупційний орган, який покликаний ефективно протидіяти корупції, повинен бути здатним, з одного боку, професійно, а з іншого – комплексно протидіяти корупції, що передбачає багатофункціональність його діяльності.

Так, аналіз Конвенції ООН проти корупції дає підстави виділити низку превентивних функцій щодо запобігання корупції, зокрема: запобігання конфліктові інтересів, подання майнових декларацій, попередження відмивання грошей; фінансовий контроль за витрачанням бюджетних коштів; забезпечення прозорості державної служби. Міжнародні акти визначають основні функції у напрямку боротьби з корупцією, зокрема: розслідування, кримінальне переслідування; запобігання; освіта та просвітницька робота. Додатковими функціями, необхідними для забезпечення комплексного спрямування антикорупційної стратегії країни, є координація, моніторинг та дослідження корупції.

Узагальнення міжнародного досвіду створення та діяльності спеціалізованих антикорупційних органів вказує на низку переваг і недоліків від створення окремого антикорупційного органу. До позитивів, зокрема, належить: 1) можливість досягнення високого ступеню спеціалізації та професіоналізму; 2) можливість позбавлення можливості неправомірних впливів (зокрема корупційних) на такий орган завдяки високій автономності його діяльності; 3) високий рівень громадської довіри; 4) нова інституція має можливість почати все з чистого аркуша паперу, що дуже складно у випадку з існуючими правоохоронними органами через корупцію тощо. Найбільшими недоліками вважаються: 1) підвищені адміністративні витрати; 2) наявність ізольованості та певних бар'єрів у взаємодії з іншими правоохоронними органами; 3) зниження авторитету інших органів, що не належать до структури антикорупційного агентства [3]. Однак створення спеціалізованого антикорупційного органу є доцільним і виправданим у тих країнах, де корупція є настільки поширеною, що чинну систему правоохоронних органів неможливо адаптувати для впровадження необхідних антикорупційних реформ.

Як зазначається у публікації ОЕСР “Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей” (2007 р.), спеціалізація є необхідною умовою ефективної боротьби проти корупції. Автори зазначеної публікації виділяють три основні моделі спеціалізованих антикорупційних інституцій, залежно від їх основних функцій, зокрема: 1) багатоцільові органи, які мають повноваження правоохоронних органів, а також здійснюють превентивні функції; 2) спеціалізовані служби, управління та/або відділи з боротьби проти корупції у системі правоохоронних органів; 3) інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації [4]. До того ж, перша модель є найбільш широко спеціалізованою та незалежною, об'єднуючи в собі комплекс функцій – превентивну, репресивну та освітню, а відтак і ефективною. Інституції, що належать до другої моделі, є менш незалежними, менш самостійними та вужче спеціалізованими. Третя модель має найбільшу різноманітність форм, такі інституції функціонують, як правило, на рівні окремих служб чи органів, відповідальних за окремих напрямків у протидії корупції.

Прикладами ефективної діяльності спеціалізованої антикорупційної інституції, що відповідає моделі багатоцільового органу з правоохоронними повноваженнями, є Незалежна комісія проти корупції Гонконгу та Бюро розслідування корупційної діяльності Сінгапуру [5]. За зразком зазначених вище інституцій подібні установи були створені у Латвії (Бюро із запобігання і боротьби проти корупції), Литві (Спеціальна служба розслідувань), Австралії (Незалежна комісія проти корупції) тощо.

Найбільш поширеною моделлю спеціалізованої антикорупційної інституції Західної Європи є модель служби боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів, наприклад: в Іспанії – Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов'язаних із корупцією, у Норвегії – Норвезьке національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки

і навколишнього середовища, у Бельгії – Центральне управління боротьби проти корупції, в Румунії – Національний антикорупційний директорат; або ж у вигляді підрозділів із внутрішньої безпеки в структурі правоохоронних органів, як от у Німеччині – Департамент внутрішніх розслідувань, у Великобританії – Загін боротьби проти корупції в поліції метрополії тощо.

Третя модель спеціалізованих антикорупційних інституцій представлена в таких країнах, як: Болгарія – Комісія з координації діяльності у сфері боротьби проти корупції, Франція – Центральна служба із запобігання корупції, США – Управління з урядової етики, Філіппіни – Офіс омбудсмена тощо. Ця модель включає інституції, які виконують, насамперед, превентивні функції, а їхня діяльність направлена на дослідження явища корупції, підготовку відповідних нормативно-правових актів, контроль за виконанням вимог щодо недопущення конфлікту інтересів, розробка та впровадження кодексів етики тощо.

Ефективність діяльності спеціалізованого антикорупційного органу важко піддається оцінці. Водночас результати діяльності антикорупційного органу оцінюють, як правило, з урахуванням кількісних (статистичні дані, соціальні опитування) та якісних показників (експертні дослідження). Тільки в такому поєднанні можливо наблизитися до об'єктивної оцінки впливу саме антикорупційного органу на рівень корупції.

Зважаючи на те, що феномен корупції ускладнюється багатьма факторами, властивими тій чи іншій країні та зумовленими специфікою менталітету, географічним положенням, демографічним розвитком тощо, важко однозначно вказати на оптимальну модель антикорупційного органу, наприклад для України. Звичайно, можна і треба враховувати наявний досвід інших країн у формуванні та діяльності спеціалізованого антикорупційного органу. Однак будь-який досвід є індивідуальним, а тому його потрібно переймати з певним ступенем адаптації до індивідуальних умов України, зокрема і з урахуванням негативного досвіду діяльності антикорупційного органу.

Як зазначають фахівці ОЕСР, огляд діяльності спеціалізованих антикорупційних органів показує більше невдач, ніж успішних прикладів. Узагальнення такого негативного досвіду вказує на сім причин невдач у діяльності антикорупційних інституцій, зокрема: 1) політичні чинники – відсутність реальної політичної волі; 2) економічні чинники – зарегульованість економіки, непрозорість податкової системи, недофінансування; 3) недоліки державного управління – розбалансованість системи державного управління; 4) недоліки правової системи – слабка судова система, недостатньо виписаний у законодавстві правовий статус антикорупційного органу; 5) помилки організаційної структури – калькування структури без урахування місцевої специфіки, порушення балансу між превентивною, правоохоронною, просвітницькою та аналітичною функціями; 6) невідповідність реальних результатів діяльності прогнозованим та очікуваним, що створює викривлену картину антикорупції; 7) низька суспільна довіра – лише професіоналізм, відкритість та взаємодія з інститутами громадянського суспільства може забезпечити високий рівень суспільної довіри, а відтак запобігти надмірному політичному тиску.

Утворюючи новий антикорупційний орган, потрібно врахувати потенційні ризики, пов'язані з його створенням. Адже недостатнє вивчення як провідного досвіду зарубіжних країн, так і українських реальних умов функціонування майбутньої інституції, може призвести до створення ще одного бюрократичного органу, який тільки ускладнить і без того переобтяжену бюрократичну машину. Окрім того, створення нового органу може призвести до конфлікту юрисдикцій, особливо, коли відповідне законодавство

приймається у стислі терміни без достатнього юридико-технічного та системно-юридичного опрацювання, зайвого дублювання функцій тощо. Зрештою, новий правоохоронний орган може перетворитися на інструмент політичної розправи, зокрема у випадку активного ретроспективного розслідування корупції.

Науково-експертна оцінка Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України” [6], прийнятого 14 жовтня 2014 р., вказує на суперечності положень щодо створення НАБУ Президентом України (частина друга ст. 1, частина перша ст. 6) ст. 106 Конституції України та інші юридичні та технічні недоліки цього закону [7]. Останні правки у кінцевому варіанті проголосованого законопроекту включають, зокрема, зміни щодо набрання чинності цим законом. Так, якщо в першій редакції зазначеного закону в Прикінцевих положеннях передбачалося набрання чинності з моменту опублікування, а введення в дію – через три місяці з дня набрання чинності, то в проєкті до другого читання згадуваний закон набирає чинності через три місяці. Тепер виходить, що створення НАБУ (зокрема й обрання Директора) проводиться на виконання Закону України, який ще не набрав чинності.

Незалежність НАБУ у його діяльності гарантується: 1) особливим порядком конкурсного відбору Директора Національного бюро та вичерпним переліком підстав припинення повноважень Директора Національного бюро, які визначені цим Законом; 2) конкурсними засадами відбору інших працівників Національного бюро, їх особливим правовим та соціальним захистом, належними умовами оплати праці; 3) установленим законом порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення Національного бюро; 4) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки працівників Національного бюро, їх близьких родичів, майна; 5) іншими засобами, визначеними аналізованим законом.

Виходячи із законодавчого визначення статусу НАБУ (ст. 1 цього закону), Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Таким чином, функціями НАБУ є попередження, розслідування та запобігання корупційних правопорушень, що відповідає ознакам багатofункціональної моделі спеціалізованого антикорупційного органу.

### **Висновки**

З огляду на вищезазначене, можна зробити висновок, що створення Національного антикорупційного бюро України загалом відповідає виконанню зобов’язань України, передбаченим міжнародними антикорупційними актами. Обрана Україною модель спеціалізованого антикорупційного органу також загалом відповідає стану корупції в країні та завданням, які стоять перед НАБУ на шляху подолання масштабної корупції. Однак викликає занепокоєння той факт, що окремі положення Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України” суперечить Конституції України. Очевидно, що необхідно терміново виправити низку юридично-технічних вад нового закону, адже несвоєчасне вирішення зазначених проблем може піддати сумніву легітимність новоствореного антикорупційного органу. Зрештою, навіть найкращий закон буде справді ефективним тоді, коли він належним чином виконуватиметься. Доцільно зазначити, що чим ефективніше працюватиме НАБУ, тим більший спротив зустрінуть його працівники з боку корумпованих посадовців у вищих ешелонів влади, проти яких його діяльність і спрямована.

Це дослідження може бути продовжене у напрямку вивчення взаємодії НАБУ з іншими органами державного управління, зокрема і на регіональному рівні. Дуже важливим напрямком дослідження є вивчення передбачених законодавством механізмів взаємодії НАБУ з інституціями громадянського суспільства та засобами масової інформації.

### **Література**

1. Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции [Электронный ресурс]. — [2-е исправл. и доп. изд.] / Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности. — Режим доступа : [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC\\_Legislative\\_Guide\\_R.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_R.pdf).
2. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18.10.2006 р. // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2006. — № 210. — 8 листоп.
3. The Global Programme Against Corruption [Text] : UN Anti-Corruption Toolkit / United Nations Office on Drugs and Crime. — Vienna : [s. n.], 2004. — P. 89, 90.
4. Спеціалізовані інституції у боротьбі проти корупції: огляд моделей [Електронний ресурс] / Організація економічного співробітництва і розвитку ; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії ; OECD, 2007. — С. 18, 19. — Режим доступу : <http://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf>.
5. Kuris G. Anti-Corruption Agencies: Building to Last [Electronic resource] / G. Kuris ; University of the Witwatersrand. — Access mode : <http://www.pari.org.za/wp-content/uploads/Kuris-Anti-Corruption-Agencies-Aug2012.pdf>.
6. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. // Голос України. — 2014. — № 206. — 25 жовт.
7. Зауваження до проекту Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України” [Електронний ресурс] / Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=52186&pf35401=314919>.

**O. Novikov**

### **WORLD EXPERIENCE OF FUNCTIONING OF SPECIALIZED ANTI-CORRUPTION INSTITUTIONS**

**The article provides an analysis of activities of specialized anti-corruption institutions in foreign countries and Ukraine. In particular, the positive experience in combating corruption through functioning of a specialized anti-corruption body is highlighted. The functions, authorities and tasks of the National Anti-Corruption Bureau, which is being established in Ukraine, are analysed in comparison with anti-corruption institutions of other countries. The place of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine in the classification of specialized anti-corruption institutions in the world is determined. Certain proposals for the improvement of legal regulation of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine as a specialized anti-corruption institution in the system of public administration authorities are made.**

**Key words: National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, regional development, public administration, counteraction to corruption, foreign experience of fight against corruption.**